



## Rome : citoyenneté et espace politique

Jean-Michel David

### ► To cite this version:

Jean-Michel David. Rome : citoyenneté et espace politique. Invention et réinvention de la citoyenneté, Dec 1998, Pau, France. pp.81-93. hal-01091789

**HAL Id: hal-01091789**

**<https://hal.science/hal-01091789>**

Submitted on 8 Dec 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sous la direction de Claude Fiévet

# Invention et réinvention de la citoyenneté



Actes du colloque international de Pau  
UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR



*Editions Joëlle Sampy*

## Rome : citoyenneté et espace politique

*Jean-Michel David*

Les questions que soulèvent la mise en place et le fonctionnement de la citoyenneté romaine sont à la fois nombreuses et difficiles. Elles tiennent principalement à ce que les principes qui en ont permis l'émergence et la définition relevaient du fonctionnement interne d'une cité limitée, comme la plupart des communautés antiques, à une population peu considérable répartie sur un territoire relativement peu étendu, et à ce qu'ils furent ensuite élargis à un ensemble politique s'étendant sur tout le monde méditerranéen.

C'est ainsi qu'à la fin du III<sup>e</sup> siècle av. J.-C., le nombre des citoyens romains adultes ne dépassait guère 300 000 personnes pour une population d'un peu moins d'un million d'individus installés sur un *ager romanus* d'environ 25 000 km<sup>2</sup>. Avec l'extension de l'Empire et surtout la concession graduelle, mais régulière, de la citoyenneté – qui finit par être accordée à presque tous ses habitants au début du troisième siècle de notre ère – les mécanismes politiques qui permettaient la cohésion de l'ensemble perdirent leur efficacité puis leur pertinence. D'autres se mirent en place qui, sans rompre avec les précédents, déplaçaient les formes d'adhésion vers d'autres modes. Une évolution s'était produite dont on pourrait dire de façon un peu sommaire qu'elle avait conduit d'une citoyenneté réelle – fondée sur une participation très partielle, mais concrète, aux instances de décision – à une citoyenneté symbolique qui reposait sur la reconnaissance d'une légitimité et l'expression d'un consensus. À ceci près cependant que la mise en œuvre de cet accord imposait des processus d'échange et d'interaction entre les acteurs de ce vaste ensemble. Et ce sont ce passage puis ce fonctionnement qu'il peut être intéressant d'étudier ici, puisque ce furent eux qui permirent à l'Empire romain de durer et à des millions d'individus d'accepter de se soumettre à une même autorité et de partager un même droit.

Considérer ainsi que l'Empire constituait un ensemble politique unifié conduit à poser la question de la définition des représentations et du fonctionnement civiques qui permettaient de lui donner cohésion et légitimité. Le champ qui s'ouvre alors à la réflexion est évidemment trop vaste pour pouvoir être traité en quelques pages. Mais un certain nombre de points méritent d'être rappelés. Ils permettent de fixer les

cadres généraux de l'analyse et de revenir notamment sur la question discutée, et il est difficile de savoir s'il existait, dans le monde romain au I<sup>er</sup> siècle av. J.-C. et au cours des deux siècles suivants, une opinion publique, et quelle pouvait en être la nature. Il convient alors d'examiner successivement les conditions qui présidèrent à l'élargissement de la sphère civique primitive à un espace étendu à l'ensemble du monde méditerranéen et de se poser surtout la question des modes d'interaction entre gouvernants et gouvernés. C'étaient eux en effet qui permettaient au pouvoir de s'exercer tant dans l'espace public qui s'était constitué que dans les relations privées qui compensaient, par les échanges qu'elles autorisaient, les insuffisances de fonctionnement du cadre politique.

La constitution de l'Empire comme espace politique tirait bien évidemment son origine de la conquête. La domination sur l'Italie était accomplie à la fin du III<sup>e</sup> siècle av. J.-C. : en 272 pour l'Italie méridionale, en 241 et 237 pour la Sicile et la Sardaigne et en 218 pour la plaine du Pô. L'extension au reste de la Méditerranée eut lieu pour l'essentiel au cours du II<sup>e</sup> siècle : en 146 pour la Grèce balkanique et l'Afrique, en 133 pour l'Asie Mineure et l'Espagne orientale, en 118 pour la Gaule méridionale. Les campagnes de Pompée et de César, au milieu du siècle suivant, achevèrent d'étendre le pouvoir de Rome sur l'Anatolie, le Proche-Orient, la Gaule et l'Égypte.

L'espace politique qui se mettait en place était alors immédiatement structuré par les formes que prenait le processus d'intégration des communautés soumises à l'autorité romaine. Elles étaient de deux types : soit elles conduisaient à l'absorption des populations concernées à l'intérieur de la communauté politique romaine, soit elles les associaient au destin de Rome par des relations irréversibles d'alliance.

Les formes d'absorption sont évidemment les plus intéressantes, puisqu'elles déterminèrent les conditions ultérieures de l'organisation institutionnelle de la cité quand celle-ci s'étendit à l'ensemble de l'Empire. Dans un premier temps, l'intégration des populations fut directe : les conquies devenaient citoyens romains aux mêmes conditions que ceux qui l'étaient déjà. Une telle pratique ne pouvait concerner que des populations du Latium ou des environs immédiats, celles qui étaient les plus proches de Rome et qui pouvaient être directement rattachées à l'*ager romanus*. Elle cessa au début du IV<sup>e</sup> siècle.

À partir de cette époque, une autre politique apparut, qui concerna d'abord des cités comme Capoue et d'autres cités de Campanie qui étaient un petit peu plus éloignées que les précédentes. Elle consista à intégrer des communautés entières tout en leur laissant leurs institutions et leur autonomie. Leurs citoyens devenaient citoyens romains, d'abord sans, puis plus tard avec le droit de suffrage, mais ils gardaient leur citoyenneté qui trouvait à s'exercer dans une vie politique locale active. Ces cités prenaient le nom de *municipes* (*municipia*) qui rappelait qu'elles prenaient leur part de la charge collective financière et militaire qui pesait sur l'ensemble du corps civique romain, auquel elles appartenaient désormais. Cette innovation créait les conditions d'une double citoyenneté : la première, la citoyenneté romaine, était générale et se définissait par l'appartenance à un statut unique et la participation à un droit commun ; l'autre reposait sur l'exercice réel de droits et de

devoirs politiques dans un cadre civique limité et concret dont la taille permettait aux acteurs de se connaître et de gérer leurs affaires communes. Cette double appartenance à des communautés politiques emboîtées fut alors la condition qui rendit possible l'extension de la citoyenneté romaine aux vastes espaces de l'Empire<sup>1</sup>.

L'autre forme d'insertion dans la sphère de domination romaine était l'adhésion par alliance. Des traités (*foedus*) liaient à Rome les cités, les peuples ou les royaumes et fixaient les obligations réciproques des deux parties. La plupart de ces traités étaient dits inégaux car ils tiraient leur existence d'une victoire des Romains. Ceux-ci concédaient à leurs adversaires des conditions de paix qui leur permettaient, certes, de continuer à exister en tant que communautés indépendantes, mais qui leur imposaient de contribuer aux efforts financiers et militaires de Rome, d'avoir mêmes amis et mêmes ennemis qu'elle et de manifester en fait une reconnaissance qui valait dépendance. De telles associations étaient irréversibles – au moins dans la conception que l'on en avait à Rome – car elles tiraient leur existence du bienfait que le Sénat avait accordé aux vaincus en leur permettant de survivre à leur défaite. Les rompre ou s'en affranchir aurait été un défi inacceptable.

À tout ceci s'ajoutait le fait que, au fur et à mesure que la conquête s'étendait, les autorités romaines installaient leurs concitoyens ou certains de leurs alliés sur des terres qui avaient été confisquées aux ennemis de la veille et qui constituaient le domaine public de la cité (*ager publicus*). Ils créaient ainsi des colonies. Les unes étaient de droit romain. Jusqu'au II<sup>e</sup> siècle av. J.-C., elles n'étaient que de simples extensions de la communauté romaine et demeurèrent dépourvues d'institutions propres. Quand elles commencèrent à acquérir leur autonomie institutionnelle, elles rejoignirent les municipales dans cette même fonction historique qui consistait à établir dans la pratique le principe de la double citoyenneté. D'autres, dites colonies latines, étaient dès l'origine de véritables cités autonomes organisées suivant le modèle de Rome. Leurs membres cependant ne partageaient pas la citoyenneté romaine. Elle n'étaient donc au sens strict que des cités alliées. Mais surtout, toutes ces colonies, qu'elles aient été romaines ou latines, jouèrent un rôle décisif en formant des îlots de romanité dans des zones ethniquement différentes et contribuèrent puissamment à la romanisation culturelle et politique de l'Italie puis de la partie occidentale de l'Empire.

Le passage de la domination romaine à une sphère politiquement homogène n'aurait pas pu s'opérer en effet si cette organisation institutionnelle et juridique n'avait été accompagnée et soutenue par un processus d'unification des valeurs et des références. Tout l'Empire fut en effet affecté par une romanisation/hellénisation qui aboutit à rendre communs les principes généraux et dominants de la vie civique.

Le phénomène débuta par l'Italie avant de concerner l'ensemble du monde méditerranéen. L'enrichissement des élites italiennes que les conquêtes produisirent, et le développement des échanges qui s'ensuivit, ouvrirent considérablement la péninsule sur le monde oriental. Les aristocraties italiennes furent ainsi prises dans un processus d'unification culturelle qui laissait à la romanité sa position dominante, mais dans la mesure seulement où elle-même était renouvelée et rehaussée par les influences philosophiques, politiques et artistiques qui lui venaient du monde grec. Comme ces individus tiraient une grande partie de leur statut et de leur supériorité

sociale de la reconnaissance de légitimité que leur accordait la communauté à laquelle ils appartenaient, leurs efforts de promotion politique et culturelle les conduisaient à assurer aussi celle de leur cité. De là, de multiples constructions et renouvellements urbanistiques, des réformes constitutionnelles aussi, qui conduisaient les cités d'Italie vers un modèle commun qu'elles empruntaient à Rome.

C'est ainsi que chez des populations osques apparurent des édiles (*aidiles*) et qu'à Gubbio une questure (*kvestur*) fut attestée<sup>2</sup>. Le meilleur exemple en est cependant fourni par la petite cité de Bantia qui adopta une constitution romaine presque complète avec un *cursus honorum*, des tribuns de la plèbe et des assemblées populaires<sup>3</sup>. Comme dans tout processus d'acculturation, la conscience d'appartenir à un même ensemble ethnique l'emportait de plus en plus sur l'attachement aux identités locales. La volonté de jouer un rôle actif dans la sphère politique de la domination romaine poussait les élites italiennes à acquérir tous les traits qui leur permettraient de s'intégrer davantage. La romanisation devenait en effet pour elles le seul moyen de s'insérer parmi ceux qui avaient un poids réel dans l'exercice du pouvoir et donc de se voir reconnaître localement une position de dominant et être à même de la rendre effective.

Ce processus aboutit ainsi tout naturellement à la revendication de la citoyenneté romaine de la part de ceux des aristocrates italiens qui ne la possédaient pas. De multiples raisons s'opposaient toutefois à ce qu'ils l'obtinssent. Une seule résumait les résistances romaines : la difficulté d'imaginer que des milliers d'individus envahissent les cadres civiques traditionnels et l'inquiétude devant les bouleversements des réseaux de clientèle et de fidélité qu'une telle réforme ne manquerait pas d'entraîner. Ce blocage conduisit les alliés à la révolte. La guerre qui s'ensuivit de 90 à 87, dite précisément sociale (de *socii*-alliés), fut longue et cruelle. Les Romains l'emportèrent mais ils n'en furent pas moins contraints de concéder la citoyenneté aux Italiens, d'abord à ceux qui leur étaient restés fidèles, puis petit à petit à tous ceux qui faisaient leur soumission.

La procédure qui permit l'intégration des Italiens dans les cadres civiques romains représenta alors un événement décisif dans l'histoire de la citoyenneté romaine. L'acquisition n'était pas individuelle mais collective. L'initiative en revenait aux cités qui devenaient des *municipia* dits *fundana* parce qu'ils faisaient table rase de leur propre droit pour recevoir celui de Rome. Une constitution était établie par des magistrats qui jouaient là le rôle de fondateurs de la nouvelle cité. Un nouveau droit local était ainsi créé qui s'inscrivait dans l'ensemble des normes romaines. Dans toute l'Italie, de nouvelles organisations civiques se mettaient en place. Les peuples qui ne connaissaient pas l'organisation en cités et notamment ceux du cœur de l'Apennin, qui vivaient dispersés, adoptaient un pôle urbain qui devenait le centre de leur nouvelle communauté. Partout, de nouvelles institutions et de nouvelles magistratures faisaient leur apparition, qui se substituaient aux anciennes, les romanisaient tout en conservant souvent certains aspects importants<sup>4</sup>.

Ainsi l'appartenance civique se dédoublait-elle entre l'attachement que chacun avait pour une communauté réduite, au fonctionnement de laquelle il pouvait facilement participer, et celui pour la communauté générale des citoyens romains qui

déterminait désormais l'identité politique de tous les Italiens, mais dont le gouvernement était en fait réservé aux membres de l'aristocratie sénatoriale. Ceci avait des conséquences importantes.

Le processus qui s'était mis en place en Italie créait les conditions d'une intégration plus large des habitants de l'Empire dans la communauté romaine. Il se poursuivait en effet selon les mêmes principes. Du 1<sup>er</sup> siècle av. J.-C. au 1<sup>er</sup> siècle apr. J.-C., des colonies continuèrent à être fondées et, les unes après les autres, les populations de régions entières reçurent la citoyenneté romaine. La possession du statut de citoyen romain n'avait plus alors qu'un rapport lointain avec les décisions politiques qui se prenaient à Rome.

Le système traditionnel des comices ne répondait plus en effet aux besoins. Le corps électoral romain comptait au milieu du 1<sup>er</sup> siècle avant notre ère environ un million d'individus qui ne pouvaient évidemment plus se réunir sur le Forum ou au Champ de Mars en même temps. Jamais, il est vrai, la répartition inégalitaire qui y était faite n'avait permis aux assemblées populaires d'être l'instrument d'une démocratie. Mais les réseaux d'interconnaissance, de clientèle et de voisinage, notamment, qui parcouraient le peuple romain permettaient un minimum de prise en compte des aspirations et des besoins de ses membres qui pouvaient peser sur les décisions prises lors des réunions et des votes. Avec l'élargissement du corps électoral, ceux-ci perduraient mais ils étaient devenus trop partiels pour offrir à leurs membres cette vision d'ensemble et cette capacité élémentaire d'identification des appartenances familiales, clientélaires et factionnelles de leurs concitoyens qui permettaient l'interaction civique.

Ceci avait pour premier résultat que le rôle des membres des catégories privilégiées, des aristocrates romains et italiens, prenait encore davantage d'importance. Eux seuls, en effet, formaient un groupe suffisamment circonscrit et structuré pour construire une base politique. C'était vrai pour les membres du Sénat et de l'ordre équestre, mais ce l'était aussi pour les élites municipales dont l'opinion prenait un tel poids dans la nouvelle organisation que les hommes politiques en tenaient le plus grand compte. On le constate à l'intérêt que certains, comme César et Cicéron, trouvèrent à se faire élire comme magistrats dans les cités d'Italie, puis surtout quand les guerres civiles des années quarante et trente éclatèrent, à la nécessité pour les chefs de partis de gagner leur adhésion et d'y mobiliser des partisans. Plus pacifiquement et sur une plus longue durée surtout, l'évolution conduisit ainsi à l'établissement, au début de l'Empire, d'un système de vote par correspondance qui permettait de prendre en compte de façon privilégiée les votes des décurions des colonies d'Italie. Bientôt aussi les choix effectifs réels furent réservés aux sénateurs et aux chevaliers par la mise en place de centuries privilégiées, de telle sorte que les comices perdirent toute influence<sup>5</sup>. Enfin, les choix électoraux et les décisions législatives devinrent le seul fait du Sénat et du prince.

Une autre conséquence tint sans doute à ce que le rôle politique de la population de Rome changea. Au début du 1<sup>er</sup> siècle, les jeux commencèrent à prendre une place croissante dans le fonctionnement politique. Ils étaient tout à la fois l'occasion de mises en scènes ostentatoires de la richesse et de la gloire des aristocrates qui les organisaient, et de manifestations d'opinion collectives et anonymes qui tiraient parti



des thèmes évoqués dans les pièces de théâtre représentées, ou des vers qui y étaient prononcés, pour applaudir ou conspuer les personnages en vue. De telles manifestations n'étaient pas sans valeur ni effet politique. Cicéron lui-même voulut voir l'expression de la volonté du peuple romain dans celles dont il avait bénéficié<sup>6</sup>. Une sorte de déplacement s'opérait des comices au théâtre, comme si la perte d'importance des assemblées imposait une revalorisation symbolique des démonstrations auxquelles pouvait se livrer la population urbaine.

Ces transformations créaient des conditions nouvelles pour la vie politique dans l'Empire romain. Elle n'était plus celle d'une cité-État qui imposait sa volonté à ses alliés. Elle était celle d'une monarchie dont le pouvoir ne se résumait ni à la conduite de campagnes militaires sur les Barbares environnants, ni à l'administration des régions sur lesquelles il régnait. Pour qu'elle permette une gestion efficace d'une autorité légitime, il fallait un minimum d'accord, de volonté et d'adhésion communes ; ce qui pose au fond la question de savoir s'il existait ou non une opinion publique romaine et, si oui, sous quelle forme.

Paul Veyne avait naguère répondu négativement à cette question<sup>7</sup>. Dans un ouvrage récent et important, un historien allemand, Egon Flaig, a donné une réponse contraire en relevant que l'interaction produisait un consensus fragile mais indispensable au fonctionnement de l'ensemble politique ainsi constitué. Il identifie ainsi trois ensembles d'acteurs dont il considère qu'ils forment les instances dont dépendait l'équilibre politique de la Rome impériale : la population urbaine, l'armée et les sénateurs. Il insiste ainsi sur le fait que l'appui simultané de ces trois catégories était indispensable à tout empereur, mais qu'en même temps, cet appui était d'autant plus difficile à obtenir que les concessions à faire aux uns contrariaient les attentes implicites que des images idéales différentes du magistrat, du chef ou du *princeps* produisaient chez les autres<sup>8</sup>. C'est dire assez que l'espace politique que formait l'Empire romain n'était nullement homogène puisqu'il reposait sur des relations bilatérales entre des groupes de sujets et un monarque qui se trouvait ainsi placé en position d'arbitre.

Une telle analyse conduit cependant à ôter au pouvoir impérial les définitions de droit public romain qui lui donnaient une grande partie de sa force<sup>9</sup>. L'empereur, comme avant lui les magistrats romains, disposait d'une puissance de commandement (*imperium*) qui n'était pas contestée et qui était source d'une grande partie du droit. La notion d'*auctoritas* conservait toujours sa place et son efficacité. Il serait donc plus pertinent de reconnaître que la politique à Rome fonctionnait selon deux ensembles de règles qui n'étaient pas de même nature. Les premières étaient celles d'un espace public de représentation, au sens où l'entend Jürgen Habermas<sup>10</sup>, c'est-à-dire que les instances de gouvernement tiraient leur légitimité de la manifestation du pouvoir et de la supériorité. L'interaction qui s'y exerçait permettait ainsi la reconnaissance réciproque des statuts civiques et de l'autorité impériale dans un échange où les parties conservaient, même si c'était symboliquement, leurs positions de citoyens et de magistrats. Et c'était là, principalement, que la population de Rome et les soldats trouvaient à s'exprimer en tant que tels. Les secondes étaient celles qui animaient un espace privé ou domestique où les relations d'*amicitia* et de clientèle



autorisaient le débat et permettaient la prise en compte des besoins et des aspirations des sujets de l'Empire. C'étaient elles qui offraient des capacités d'intervention importantes aux membres de l'aristocratie.

À l'intérieur de l'espace public de représentation, la première situation d'interaction que l'on peut retenir est celle qui permettait à la population de Rome d'intervenir directement dans la vie politique, en profitant des occasions que lui offraient les jeux pour manifester fortement sa colère ou sa satisfaction. De tels événements étaient généralement l'occasion de rumeurs diverses. Egon Flaig a donc certainement raison de les considérer comme des formes – embryonnaires cependant – d'opinion publique<sup>11</sup>. L'empereur était directement concerné puisqu'il était souvent l'éditeur des jeux et que, lorsqu'il ne l'était pas, ils se tenaient en sa présence ou au moins avec son autorisation.

Il faut cependant retenir que ce mode d'expression était complètement surdéterminé par le contexte même dans lequel il se produisait. Les jeux n'étaient jamais que la mise en scène rituelle de l'*aeternitas* et de la *felicitas* de Rome, le renouvellement de la *pax deorum*. Le public lui-même, revêtu de la toge pour les plus honorables et réparti dans les gradins suivant la hiérarchie des *ordines*, représentait le peuple romain<sup>12</sup>. Ceci donnait certes du poids à ses manifestations. Mais celles-ci ne pouvaient être spontanées. Elles ne survenaient qu'en réponse à un épisode des jeux, la victoire ou la défaite d'un concurrent ou d'un gladiateur par exemple, ou, au théâtre, par réaction à la citation d'un vers qui faisait écho aux préoccupations politiques du moment.

En ce sens, ces manifestations populaires ne peuvent pas être considérées comme des éléments constitutifs d'un débat politique. Tout au plus pouvaient-elles servir d'indicateurs de satisfaction ou de mécontentement. Elles restaient subordonnées à la sémantique générale de la cérémonie, dont le principe général était la célébration de l'unité de la cité et de l'accord avec ses dieux. Elles ne pouvaient permettre aucune mise en cause de l'équilibre civique.

À partir du moment où les institutions comiciales cessèrent de fonctionner, l'armée devint l'autre corps qui représentait de façon privilégiée le peuple romain. Entre les légionnaires et les chefs militaires de la fin de la République puis l'empereur lui-même, s'établissait un rapport fait d'une reconnaissance particulière, devenue essentielle à la définition même du pouvoir impérial et qui prolongeait celui qu'un magistrat entretenait autrefois avec les soldats-citoyens. Les hommes étaient liés à leur chef par le *sacramentum* qui leur imposait une obéissance absolue. Celui-ci, en revanche, était tenu de témoigner à ses subordonnés une certaine considération qui se manifestait notamment par les *contiones*, c'est-à-dire des réunions qui n'étaient pas autre chose que la transposition au milieu militaire des assemblées du peuple. Des échanges avaient lieu, mais qui ne permettaient pas un débat. Le chef s'adressait à ses hommes et ceux-ci lui répondaient par des acclamations dont l'intensité variait selon leur degré de satisfaction<sup>13</sup>.

La tension pouvait parfois être forte et aboutir à des mutineries. Dans ce cas, le pouvoir vacillait. Mais il semble bien que ce type d'événement ne survenait guère que lorsque la relation essentielle du *sacramentum* qui liait le chef et ses hommes avait perdu de sa validité. C'est-à-dire au moment où les principes qui fondaient

l'espace public de représentation vacillaient. C'était le cas, en particulier, au moment des révoltes de 14 apr. J.-C., dont la principale raison était sans doute que les soldats s'estimaient déliés de leur serment par la mort d'Auguste et qu'ils s'attendaient à être démobilisés après plus de vingt ans de service<sup>14</sup>. C'était aussi le cas dans ces épisodes que rapportaient Tite-Live ou César, où la mutinerie des soldats répondait à une défaillance du chef ou à la trahison d'un subordonné qui entraînait ses hommes avec lui<sup>15</sup>. En d'autres termes, l'armée ne pouvait jouer aucun rôle politique tant que le lien qui fondait l'autorité conservait sa validité. C'est dire que, si la recherche du consensus était une nécessité pour les gouvernements impériaux, des limites claires étaient en place qui reposaient sur une définition toujours actuelle de l'*imperium*.

Il convient enfin d'élargir la réflexion aux élites des provinces. Même si à la fin de la République et au début de l'Empire, les individus qui les composaient n'étaient pas, pour la plupart, des citoyens romains, elles formaient une partie des acteurs de l'espace public que constituait l'Empire et participaient à son équilibre.

Le rapport qu'elles entretenaient avec l'autorité romaine était dès l'origine celui de l'alliance. Comme en Italie avant la guerre sociale, c'étaient des traités (*foedus*) qui réglaient l'échange entre Rome, les cités et les peuples qu'elle dominait. C'était donc à la fois une relation contractuelle et une relation d'autorité puisque le principe qui la déterminait était que les alliés ne pouvaient avoir d'autres amis ou ennemis que ceux de Rome. Les conditions de l'interaction politique étaient ainsi fondamentalement déterminées par la structure normative et juridique de ce rapport. Elles permettaient certes le débat par des jeux de revendications et de négociations mais dont la forme même, les ambassades, répondaient à la nécessité première de devoir célébrer l'alliance et la dépendance.

À partir du règne d'Auguste, une forme particulière de cérémonie apparut avec le culte impérial, qui permet de concevoir avec un peu plus de précision comment, dans l'échange de demandes et de concessions de bienfaits, se mettait en place entre les provinciaux et l'autorité impériale, une reconnaissance réciproque qui structurait les rôles et organisait leurs rapports.

Avant même que l'empereur ne devînt l'objet d'un culte, Rome l'était déjà. Les premières manifestations apparurent en Orient peu après la conquête. Puis elles s'étendirent aux principaux chefs militaires qui, comme T. Quinctius Flamininus, en avaient eu la responsabilité. Il ne s'agissait pas tant d'une divinisation que d'une concession de ces honneurs qu'en général on réservait aux dieux. On a, en particulier, conservé le texte d'un chœur qui chantait la *pistis* (ou *fides*) des Romains, c'est-à-dire le principe qui fondait le respect des engagements<sup>16</sup>. On comprend évidemment que célébrer ainsi la vertu romaine était un moyen de la rendre contraignante pour les Romains eux-mêmes et aboutissait à ce que la reconnaissance de leur supériorité fût en même temps un appel du faible à la protection du fort et au respect des termes des traités.

C'était aussi ce type de relations qui se mettait en place dans le culte impérial, et dans des conditions telles qu'elles créaient véritablement les conditions d'une interaction politique. Plusieurs points méritent en effet d'être soulignés. Les cités ou les communautés qui fondaient ces célébrations s'y investissaient complètement. Les formes même du culte étaient en quelque sorte constitutives du groupe : dans les

cités, les temples du culte impérial dominaient en général le Forum et imposaient la présence symbolique de l'autorité impériale à toute l'activité civique locale ; les prêtrises étaient assumées par les personnages les plus importants et les processions impliquaient toute la population<sup>17</sup>.

Le phénomène était parfois encore plus prononcé dans le cas des provinces car elles ne tiraient leur identité politique collective que de ces manifestations. Le point de départ du calendrier de la province d'Asie était ainsi défini par l'anniversaire d'Auguste. À Lyon, l'autel de Rome et d'Auguste était entouré de soixante statues qui représentaient les peuples des Gaules et signifiaient à la fois leur identité collective et leur attachement à l'autorité impériale<sup>18</sup>. Toutes les cérémonies, jeux et panégyries enfin répondaient à cette double nécessité de structurer le groupe dans des rituels qui manifestaient leur adhésion à l'Empire et de ne le permettre que dans ce contexte.

Il n'en reste pas moins que les cadres politiques qui étaient ainsi définis autorisaient malgré tout la discussion et le débat. Les honneurs qui étaient rendus à l'empereur pouvaient varier selon une sémantique subtile qui le rapprochait plus ou moins des dieux, selon, par exemple, qu'ils l'associaient ou non à Rome, que le culte était rendu pour sa personne ou à sa personne, ou encore selon les rites accomplis ou la nature des animaux sacrifiés<sup>19</sup>. En tout cas, ces célébrations étaient autant de dons qui contraignaient l'autorité impériale à la reconnaissance et au contre-don. Des négociations devaient alors s'engager qui permettaient à un empereur de fixer le point jusqu'où il acceptait d'être honoré<sup>20</sup>. La mise en place du culte impérial permettait de fixer les rôles des uns et des autres et d'ouvrir un espace politique permettant le débat. C'est ainsi que les réunions qui accompagnaient les cérémonies étaient parfois l'occasion de débats sur des questions qui intéressaient les provinciaux et débouchaient sur la décision d'envoyer des ambassades à Rome pour obtenir de l'empereur une mesure favorable ou se plaindre d'un gouverneur<sup>21</sup>. Un débat pouvait donc avoir lieu même si le contexte de son déroulement le subordonnait totalement à une autorité impériale qui restait ainsi hors de contestation.

D'une façon générale, les trois instances politiques – le peuple de Rome, les soldats et les élites provinciales – qui constituaient, au début de l'Empire romain, les principaux acteurs de l'espace public avaient certes l'occasion de manifester leur satisfaction ou leur mécontentement à l'égard de l'autorité impériale au cours de ces rituels (jeux, *contiones* ou cérémonies du culte) qui permettaient l'échange ; mais c'était toujours de façon subordonnée, sémantiquement surdéterminée par des formes qui imposaient reconnaissance et révérence. En ce sens, l'espace public romain de la fin de la République et du début de l'Empire restait bien un espace public de représentation qui ne laissait de place à la naissance d'une opinion publique que parcellisée en petites unités ne communiquant pas entre elles et soumises à une autorité impériale qui conservait, quelles qu'aient été les formes de l'interaction, toute sa capacité à ordonner et à énoncer le droit.

Il n'en reste pas moins qu'une telle forme de gouvernement aurait été difficilement gérable si d'autres instruments de prise en charge de l'opinion n'avaient fonctionné. Il s'agissait certes de relations privées mais qui, parce qu'elles liaient

entre eux les acteurs les plus importants de la vie sociale, possédaient un sens et une fonction politique.

Entre membres de l'aristocratie romaine, ces rapports recevaient le nom d'*amicitia*. On comprenait le plus souvent sous ce nom un échange généralisé des services sous la forme du don et du contre-don, qui tenait à ce que celui qui procurait un bien (*beneficium*) gagnait sur son partenaire une créance de reconnaissance (*gratia*) qui faisait de celui-ci son obligé. Entre égaux, une réciprocité bien gérée permettait d'éviter tout déséquilibre trop durable. Mais entre deux individus situés à des niveaux différents de la puissance sociale, la dépendance s'installait puisque le moins puissant ne pouvait jamais rendre autant qu'il avait reçu<sup>22</sup>. Le phénomène était établi depuis des temps archaïques. Mais sous l'Empire, il avait ceci de particulier que l'empereur, par sa supériorité, était le bienfaiteur de tous car tous lui étaient redevables de leur carrière et de leur fortune<sup>23</sup>.

C'était ainsi que se mettait en place une sphère privée dont l'importance politique était considérable puisque c'était là que se décidaient les choix essentiels de gouvernement : la désignation du personnel d'administration de l'Empire, les mesures juridiques et fiscales et les campagnes militaires.

On saisit assez bien, grâce à la correspondance de Pline et de Trajan, comment se prenaient ces décisions. On notera simplement ici que le vocabulaire qu'employaient les deux hommes pour signifier leur relation s'inscrivait totalement dans le champ de l'intimité. Trajan appelait Pline « *Secunde carissime* ». Celui-ci lui répondait en lui donnant du « *domine* », une expression qui ne pouvait avoir de sens que dans un univers domestique. Dans le panégyrique qu'il prononça en l'honneur de son empereur, il le nommait en effet « *Caesar Auguste* », ce qui correspondait au vocabulaire qui convenait aux deux hommes dans cette sphère publique où ils jouaient les rôles que leur imposaient leurs figures respectives de magistrat et d'empereur.

On peut alors considérer que, dans cet espace privé, les conditions étaient remplies pour autoriser des débats qui avaient assez d'efficacité pour permettre des décisions pertinentes. Le crédit et la supériorité sociale de l'empereur étaient généralement suffisants pour que le débat n'aboutisse pas à la contestation de son autorité. Mais il n'y occupait cependant plus une position qui le rendait inaccessible à toute discussion. Dans ce cadre, mais dans ce cadre seulement, les choix pouvaient relever de critères rationnels, fondés sur une évaluation précise des besoins de la gestion de l'Empire. Un début d'opinion publique pouvait ainsi apparaître à l'intérieur de ce milieu de gouvernement, mais on conçoit qu'il serait abusif de la rapprocher de celle qui naquit dans le contexte des Lumières dans l'Europe du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Ces relations interpersonnelles avaient un autre mérite. Elles s'étendaient en effet bien au-delà du cercle des gouvernants et contribuaient à créer des courants d'information et d'interconnaissance dans toute la société. Leur fonction essentielle était bien toujours d'assurer l'échange des services, mais le plus souvent dans un rapport inégal que l'on définissait sous le terme de patronat. Loin cependant d'associer quelques individus entre eux, elles avaient tendance à se hiérarchiser et à s'organiser en réseaux. Dès la fin de la République, un homme politique important comme Cicéron pouvait se vanter de compter des cités entières ou même la province de Sicile dans sa propre clientèle<sup>24</sup>. En fait, même s'il reposait pour une part sur le

prestige et la puissance d'un individu, l'attachement était relayé par les dépendances intermédiaires de personnages dont la puissance était locale et qui pouvaient entraîner avec eux les familles, les corporations, les cités ou les communautés qui leur étaient liées.

Comme les principaux aristocrates de l'Empire étaient eux-mêmes soumis au monarque et n'avaient guère le moyen d'accéder sans son consentement ou son soutien aux ressources qui leur permettaient d'entretenir leur propre réseau de dépendants, ces pyramides de fidélité convergeaient vers lui et assuraient une certaine stabilité. Elles étaient d'ailleurs redoublées par une fidélité personnelle que tous les citoyens devaient à l'empereur depuis que toute l'Italie en avait fait serment à Auguste, depuis surtout que le titre de *pater patriae* lui avait été reconnu et que le peuple romain rendait à sa personne les mêmes honneurs que l'on devait à un père de famille. La relation était certes symbolique mais elle confortait puissamment l'ensemble du système des dépendances clientélaires.

Ces mêmes relations interpersonnelles jouaient en outre un rôle essentiel dans le maintien de la fidélité que les rois alliés devaient à Rome. Le principe d'une protection accordée par le magistrat romain aux populations qu'il avait vaincues remontait aux pratiques anciennes de la République. Il avait pris une importance et une efficacité considérable au I<sup>er</sup> siècle av. J.-C., avec les victoires de Pompée et de César, qui avaient vaincu les derniers monarques encore indépendants du monde méditerranéen. Et il était devenu un instrument de gouvernement avec Auguste et ses successeurs. Les enjeux des décisions qui se prenaient dans ce cadre privé étaient considérables. Des royaumes changeaient de main sur une simple décision du prince qui déposait quiconque ne lui aurait pas porté les marques de gratitude et de fidélité qu'il attendait. Des frontières se modifiaient, la paix et la guerre se jouaient. C'est assez dire que l'espace privé défini par les relations interpersonnelles que géraient les gouvernants était proprement celui où les véritables débats se développaient et où se faisait la politique, sans que, par définition, une opinion publique ait jamais pu s'y développer.

Ainsi, cette distinction à laquelle on aboutit entre espaces politiques – espace public de représentation et espace privé – permet-elle de cerner avec davantage de précision les modes de fonctionnement de la citoyenneté à Rome et plus précisément l'existence et les limites d'une opinion publique.

Dès que la citoyenneté fut étendue à des masses nombreuses d'individus, les procédures comiciales perdirent toute pertinence. Même si la réalité des structures politiques réservait déjà aux membres de l'aristocratie la réalité des discussions et des choix, cette disparition des assemblées législatives et électorales imposait d'autres modes de débat et d'interaction entre gouvernants et gouvernés. Ils furent de deux types. Les uns s'inscrivaient dans un espace public soumis à la représentation, pour reprendre les notions mises en place par Jürgen Habermas. Les autres agissaient à l'intérieur de l'espace privé ou domestique qui était défini par les relations interpersonnelles d'*amicitia* ou de clientèle. Les premiers consacraient l'autorité du détenteur de l'*imperium*, permettaient certes des manifestations de mécontentement, mais les subordonnaient en tout état de cause à la célébration du consensus civique. Les

seconds permettaient l'échange et le débat, conduisaient à ce qu'un début d'opinion publique apparût parmi les membres des cercles dirigeants, mais étaient limités par les nécessités sociologiques de la fidélité et ne pouvaient en aucun cas avoir d'effet public puisque les sources du pouvoir leur étaient inaccessibles.

Ainsi se mettait en place une citoyenneté d'un nouveau type symbolique, puisque non fondée sur l'interconnaissance, et malgré tout réelle puisqu'elle se manifestait par des rituels qui fondaient l'autorité et le consentement dans la reconnaissance réciproque. Elle trouvait malgré tout un moyen d'expression dans les relations interpersonnelles qui relayaient les besoins et les aspirations des individus.

## Notes

1. Sur toutes ces questions, voir M. Humbert, *Municipium et civitas sine suffragio*, Rome, École française de Rome, 1978.
2. G. Devoto, « La romanisation de l'Italie médiane », *Cahiers d'histoire mondiale*, vol. 3, n° 1, 1956, p. 443 sqq.
3. Cf. M. H. Crawford (éd.), *Roman Statutes*, I, Inst. Class. Studies, Londres, University of London, 1996, p. 271-292.
4. Cf. principalement, U. Laffi, *Sull'organizzazione amministrativa dell'Italia dopo la guerra sociale*, Akten des VI. Internationalen Kongresses für Griechische und Lateinische Epigraphik, München, 1972, *Vestigia*, n° 17, Munich, 1973, p. 37 sqq.
5. C. Nicolet, *L'Inventaire du monde*, Paris, Fayard, 1988, p. 218 sqq.
6. Par ex., Cicéron, *Pro Sestio*, 106; 115-127.
7. Cf. en particulier P. Veyne, *Le Pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, 1976, p. 543 sqq.
8. E. Flaig, *Den Kaiser herausfordern, Die Usurpation im Römischen Reich*, Francfort-New York, Campus, 1992.
9. *Ibid.*, en particulier, p. 174 sqq.
10. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, trad. fr., *L'Espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, en particulier p. 17 sqq. Analysant l'évolution qui permet aux sociétés européennes de connaître les Lumières et l'apparition d'une opinion publique, il notait que les échanges imposaient l'instauration de la raison comme instance commune d'évaluation et de validation des opinions et des conduites politiques. Même si la rhétorique et la philosophie d'origine grecque s'étaient imposées comme instruments de réflexion, de débat et de décision dans les esprits des élites, c'est commettre un anachronisme que de transposer ce processus au monde romain. L'*auctoritas* du locuteur y déterminait toujours la pertinence et l'efficacité de tout propos politique.
11. *Op. cit.*, p. 59 sqq.
12. Sur toutes ces questions, cf. surtout M. Clavel-Lévêque, *L'Empire en jeux, espace symbolique et pratique sociale dans le monde romain*, Paris, Éd. du CNRS, 1984, et pour la fin de la République, F. Bernstein, *Ludi publici, Untersuchungen zur Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Spiele im republikanischen Rom*, *Historia Einzelschrift*, 119, Stuttgart, 1998.
13. J.-M. David, « Le chef et sa troupe », in F. Dupont (éd.), *Paroles romaines*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1995, p. 35 sqq.; cf. F. Pina Polo, *Las contiones civiles y militares en Roma*, Saragosse, Dept. ciencias ant., université de Saragosse, 1989. Cf., pour un exemple de *contio* qui annonce la désaffection, Tacite, *Histoires*, I, 18.



14. Tacite, *Annales*, I, 16-17.
15. D'après la liste donnée par W. S. Messer, « Mutiny in the Roman Army », *CPh*, 15, 1920, p. 158-175.
16. Plutarque, *Flaminius*, 16, 7; cf. R. Mellor, *Thea Rômè, The Worship of the Goddess Roma in the Greek World, Hypomnemata*, 42, Göttingen, 1975, en particulier p. 133 sqq.
17. Cf. en particulier, S. R. F. Price, *Rituals and Power, The Roman Imperial Cult in Asia Minor*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, en particulier p. 101 sqq.
18. Strabon, IV, 3, 2.
19. Cf. en particulier, S. R. F. Price, « Between Man and God : Sacrifice in the Roman Imperial Cult », in *Journal of Roman Studies (JRS)*, n° 70, 1980, p. 28-43.
20. Cf. en particulier S. R. F. Price, *Rituals and Power, op. cit.*, p. 66 sqq.
21. Cf. d'une façon générale, J. Deininger, *Die Provinziallandtage der römischen Kaiserzeit von Augustus bis zum Ende des dritten Jahrhunderts n. Chr.*, *Vestigia*, n° 6, Munich, 1965; F. Millar, *The Emperor in the Roman World*, Londres, Duckworth, 1977, p. 375 sqq.
22. Cf. en particulier, Cicéron, *De Officiis*, II, 69.
23. Cf. par exemple, Tacite, *Annales*, VI, 39.
24. Cf. J.-M. David, *Le Patronat judiciaire au dernier siècle de la République romaine*, Rome, École française de Rome, 1992, p. 157 sq.